

MEGYE VAGY RÉGIÓ (DILEMMÁK, ALTERNATÍVÁK) – A HAZAI KISTÉRSÉGI RENDSZER JÖVŐJÉHEZ

DEÁK ISTVÁN

Summary

The local government system established in 1990 (with the Law on Local Governments) was not related to the former council system nor with the European traditions. The purpose of the creation of the small regions system by statistical methods in 1994 is the obtaining of different forms of supports. However, the present capabilities of small regions are not sufficient to fulfill this task because of the lack of own financial resources. The reinforcement of the medium tier administration is an urgent duty which is only possible by the creation of the financial resources and legal framework of the small regions system.

1. Bevezetés

A magyar önkormányzati struktúra 1990-ben létrehozott rendszere nem fordul sem az államszocializmus előtti önkormányzati rendszer hagyományaihoz, de nem volt mélyreható figyelemmel a nemzetközi fejlődés irányaira sem. Ennek oka az adott politikai konstellációban született politikai kompromisszumok jellege volt. Megállapítható továbbá, hogy a rendszer korszerűsítése kapcsán egyoldalúan az „elaprózottsági problematika”, a községi önkormányzatok működésének problémái kerültek a középpontba. E körben kell megemlíteni a hazai várossá nyilvánítási gyakorlatot, amely lényegében teljes mértékben függetlenedett a valódi városi funkciók mérlegelésétől.

Nem váltotta be a hozzáfűzött reményeket, így nem segített korszerűsíteni a rendszert a többcélú kistérségi társulásokról szóló törvény megszületése sem. A középszint kérdése a „megye vagy régió” dilemmája továbbra is megoldatlan. Egységes rendszerkoncepció nélkül a kistérség is csak a levegőben lóg.

2. Európai kitekintés

A körzeti funkciók ellátási módjának három lehetséges elméleti modellje van. A centralista modellben részletes központi szabályozás és ellenőrzés érvényesül az egyes feladatokra, intézményekre, a finanszírozás a központból történik. A lokalista modellben a települések nagyfokú önállósága, egymással szembeni versenyhelyezete a jellemző, a helyi politikának döntő preferencia-meghatározási lehetősége van. A valóságban a harmadik, kevert modellek léteznek, amelyek karakterét az első, vagy a második elv dominanciája határozza meg. A centralista modell a méretgazdaságos feladatellátás szempontjából tűnik előnyösnek, míg a lokalista megoldás mellett az önrendelkezési jog és a helyi preferenciák érvényesíthetősége szól.¹

Az 1990-es években a „régiók Európájának” megerősödését jól mutatja a Regionális Önkormányzatok Európai Chartája (Európai Régiók Gyűlése, 1996), illetve az ehhez kapcsolódó konzultációs uniós intézményrendszer – a Régiók Bizottságának létrehozása. A területi szereplők mozgásterére és érdekérvényesítő képessége megnövekedett, a döntésho-

zatali folyamatok részeseivé váltak. Ezzel párhuzamosan a hagyományosan vertikális kormányzati irányítási struktúra átalakulásának folyamata is felgyorsult, horizontális struktúrák és új irányítási modellek (kormányzási szemléletmód) kialakulásának lehetünk tanúi.

Napjainkban az Unió gazdasági fejlődését a dinamikus fejlődésű 150–200 ezres térségek működése határozza meg (ESPON 2007, METREX, 2005; EUROSTAT; Urbact stb.). A területi változások másik sajátos vonása az integrált gazdasági térségek megjelenése. A metropoliszrégiók [a METREX tipizálása alapján az 500 ezer lakosságszámot meghaladó térségeket nevezhetjük metropoliszrégióknak, az annál kisebb lakosságszámút meg nagyvárosi térségeknek (METREX, 2005)] az elmúlt években egyre jelentősebb együttműködések formálódtak (BBR, 2005; Blotevogel, 2005; Thierstein, 2006; van Berg, 2006 stb.).

A Lisszaboni Stratégia megvalósítása szükségszerűen a városokra koncentrál, ahol ma már a hozzáadott érték több mint 90%-a termelődik. A CEMAT 2004-es rotterdami tanácskozásán kiemelték a városok szerepét a kohéziós politikában.² A városok dominanciáját mutatja az az adat is, amely szerint az Európai Unió állampolgárainak mintegy 80%-a él városokban. Ez a tendencia 2020-ig – az előrejelzések szerint – folyamatosan tovább emelkedik (Urban Audit, 2004).

Az EU a 150 ezres lakosságszámú térségeket tekinti a területi versenyképesség meghatározó színterének és bázisának. Ezen kistérségi pólusok motorjai az adott térség (space) fejlődésének, de egyben hatással vannak az Európai Unió egész gazdasági fejlődésének mértékére. Nem véletlen tehát, hogy az unió városhálózati csoportosítása a funkcionális városi térségek egységéből indul ki. A kistérségi rendszert az uniós meghatározás alapján a NUTS4-es 11 szint, illetve a LAU1-es 12 szint jelöli. A tagállami szabályozás között azonban jelentős eltérések mutatkoznak. A kistérségi szint a legtöbb országban csak területi-statisztikai dimenzió, az önkormányzati társulások sok helyütt nem jelennek meg önálló közigazgatási dimenzióként (EUROSTAT Statisztikai Évkönyv, 2005).³ Az együttműködési formák között – országonként – eltérő típusokat tudunk megkülönböztetni. A leggyakoribb rendező elvek lehetnek a népességszám, a feladatellátás jellege, illetve a kötelező vagy az önkéntes jelleg. Az unió a NUTS4-es LAU1-es kategóriájú területi egységeket, mint legkisebb térségi vonzaskörzeteket, tekinti a gazdasági pólusok alapjának. Az európai térstruktúra bázisát az ilyen típusú városi térségek adják.

Az EU 27-ben mintegy ezerhatszáz funkcionális városi térséget tartanak számon (ESPON Atlas, 2006 stb.), amelyeket vonzaskörzetük alapján három részre lehet bontani:

- A nemzetközi vagy transznacionális vonzerővel rendelkező régiókra (1,5 millió lakost meghaladó régió, amelyet metropoliszrégióknak akkor nevezünk, ha lakossága meghaladja a 3 milliót);
- Az egyes országok fejlődésére hatással lévő régiókra (500 ezres városi térségek);
- A regionális vagy térségi pólusokra, kistérségi centrumokra (150–200 ezres központok).

A vonzaskörzet fogalma alatt:

- a közigazgatási feladatellátást és az ehhez kapcsolódó irányítási funkciókat;
- a döntési jogosítványokat;
- a közlekedési lehetőségeket és az elérhetőséget, valamint a bekapcsolódási pontokat a nemzeti, illetve a nemzetközi infó- és közlekedési hálózatokba;
- a tudásközpontok és egyetemi hálózatok fejlettségét, valamint együttműködését;
- a tudásközpontok és egyetemi hálózatok fejlettségét, valamint együttműködését a gazdasági szereplőkkel;
- a turisztikai attraktivitást értjük.⁴

3. A hazai kistérségi rendszer múltja és jelene

A második világháború előtti magyar önkormányzati rendszer meglehetősen sokszínű volt, a különböző települések között a helyi közfeladatellátásban jelentős különbségek voltak. A mai önkormányzati rendszernél jóval erőteljesebb munkamegosztás érvényesült mind a különböző önkormányzattípusok, mind az önkormányzatok és az állam között. Az 1990-ben létrejött reinkarnálódott önkormányzati rendszer nem követte – mutatis mutandis – e hagyományokat éppúgy, ahogy lerombolta a megreformált tanácsi rendszer 1980-as években kialakult korszerű változatát, a helyhatóságok és a helyi közfeladat-ellátás integrációja és munkamegosztása helyett annak elaprózottságát „állítva elő”. A magyar önkormányzati rendszer születésének – az önálló önkormányzati egységek megkettőződésének és ezzel a decentralizált kötelező feladatok (közoktatás, egészségügy, szociális ellátás) elaprózottságának létrejöttével mellett – másik hiányossága a területfejlesztés intézményrendszerének késői megszületése, ennek az önkormányzati rendszerrel kialakított szerves kapcsolata, a helyi gazdaságfejlesztés elégtelen intézményi és finansziális eszközei. Ennek korrekcióját jelentette volna a politikai szándékok szerint a többcélú kistérségi társulások intézményének létrehozása.

A kistérségek fogalma a magyar területfejlesztési gyakorlatban viszonylag rövid múltra tekinthet vissza, hiszen mindössze 1994. január elsején lépett hatályba a Központi Statisztikai Hivatal kistérségi besorolása, mely a magyarországi településeket 138 statisztikai kistérségbe osztotta be. A besorolás elsősorban a statisztikai adatgyűjtési szempontokat tükrözte, bár természetesen számot vetett a földrajzi, közigazgatási és gazdasági-társadalmi szempontokkal is. A statisztikai szempontok mellett legalább olyan fontos volt az egyes településeknek a különféle támogatások elnyerésére irányuló törekvése. A települések természetesen azokba a kistérségekbe szerettek volna kerülni, ahol a legnagyobb eséllyel juthattak a különféle támogatásokhoz, s ezt a törekvésüket természetesen kellő intenzitással támasztották alá a különféle történelmi, gazdasági és egyéb szempontokkal. Így a kialakított kistérségi besorolást már három év múlva módosították és 150 statisztikai kistérséget alakítottak ki. A rendszer 2003-ig változatlan formában létezett, majd 168-ra növekedett, s végül elérte a mai 174-es kistérségi számot.

Két jól tipizálható körre osztható a feladatrendszere. Egyrészt térség- és településfejlesztési, másrészt köz-, illetve közszolgáltatási feladatokat lát el. Ezek közül a fejlesztési feladatokat tudja nagyon nehezen ellátni, mert nincs hozzá forrása, saját ereje. Így az alapvető funkcióinak ellátása kérdőjeleződik meg, uniós fejlesztéseknek csak elvétve lehet alanya.

Fejlesztési terveik alkotásánál alapvetően kérdőjelezhető meg az összehangolás kívánalmának történő megfelelés, vagyis kistérségi-megyei-regionális-országos tervekben megfogalmazott prioritások nem mindig találkoznak, képeznek felmenő rendszerű fejlesztési elképzeléseket. Ez azzal is magyarázható, hogy a fejlesztési koncepciók nem kellően koherensek. A „mire lehet pályázni” prioritása még mindig meghatározó a települési szint mellett itt is.

A kistérség földrajzilag alapvetően összefüggő területi egység (de nem minden esetben, mert pl. a Kadarkúti kistérség nem ilyen), amelyet a hozzá sorolt települések teljes közigazgatási területe alkot, továbbá amelynek határai e települések közigazgatási határai által meghatározottak. Egy település közigazgatási területe csak egy kistérségbe tartozhat. A kistérségek területe teljes mértékben és ismétlésmentesen lefedi az ország területét, és illeszkedik a területfejlesztési-statisztikai régió, a megye, valamint más kistérség határaihoz.

4. Következtetések

Egyre inkább elengedhetetlenné válik az önkormányzati középszint megerősítése. A választott testülettel rendelkező régió megteremtheti a jelenleg „lebegő” középszint legitimitását. Elképzelhető a mai megyék történelmi hagyományokon nyugvó feladat-, hatáskör és illetékességének visszaállításával. Lehetséges a nagy megyékké történő összevonása, a mai hivatalosan létező hét fejlesztési régió bázisán, sőt elképzelhető a „három régiós” modell is. A lehetőségek mindegyikének vannak előnyei és hátrányai, amit itt most nincs lehetőségem kifejteni.

A Magyarország méreteinél nagyobb országok sem engedhetik meg maguknak azt a luxust, hogy a központi és a helyi szint közé még két lépcsőfokot építsenek be. Véleményem szerint tehát sokkal pregnánsabban kell elkülöníteni a területfejlesztés, valamint a közigazgatás kérdéskörét, megszüntetve a jelenlegi átfedéseket. Megjegyzem, vannak olyan feladatok az ellátásokban, szolgáltatásokban (pl. oktatás, egészségügyi ellátás), amelyek települési szinten még nem kezelhetők (különösen kis település szinten, mert meghaladja az erejét), felsőbb szinten pedig már nem lehet hatékony.

A mai többcélú kistérségi társulások súlyos belső ellentmondása, hogy a közigazgatási, közfeladat-ellátási és település-, térségfejlesztési feladatokat egy szervezeti keretben próbálják ellátni. A többcélú társulásokat a területfejlesztés és bizonyos feladatok optimális szervezeti keretének, de nem az önkormányzatiság alapegységének tekintjük.

Bárhogy is döntenek az erre jogosítottak a megye vagy és régió kérdésben, újra kell értékelni a területfejlesztés „hatáskörét és feladatait” és vissza kell állítanunk annak belső egyensúlyát. A lisszaboni célok teljesítését a jövőben is ki kell egészíteni „hagyományos” területi törekvésekkel, hiszen az elmaradott térségekben a versenyképesség megteremtésének az alapja a felzárkóztatás, tehát a hatékonysági kritériumok teljesíthetőségéhez szolidaritási alapon meg kell teremteni a szükséges előfeltételeket. A régiók és a kistérségek közötti különbségek mérséklésének is kulcsszereplői a városok, a városrégiók. A különböző területi szintek között világos feladat- és funkciómegosztást kell kialakítani, ami decentralizációval és az alsóbb szintekről az állam kivonulásával kell járnia. Újra kellene szintetizálni a városfejlesztési és a regionális fejlesztési modelleket és új minőségű területpolitikát, területfejlesztési logikát kellene alkalmazni, amelyben a városoknak kiemelkedő szerepük van.⁵

Végző megállapításom, hogy a magyar kistérségi társulás – ellentétben az európai gyakorlattal – nem önkéntes társulás, hanem a kényszer, pénzügyi ösztönzők szülte. Nem csak anyagi, hanem a jogi (alkotmányos) keretek megteremtésére is szükség lenne – mielőbb.

Jegyzetek

1. **Vigvári András** (szerk.) (2008): Esettanulmány I. „A nagyváros és környéke területpolitikai sajátosságai a kistérségi rendszer működése szempontjából” című kutatás 4. old.
2. **Faragó László** (2006): A városokra alapozott területpolitika koncepcionális megalapozása. *Tér és Társadalom*, 20. évf. 2. szám, 83–102 old.
3. **Orova, M.** (2006): A helyi önkormányzati együttműködések, társulások az Európai Unió tagállamaiban. Kézirat 45. old.
4. **Vigvári András** (szerk.) (2008): Esettanulmány I. „A nagyváros és környéke területpolitikai sajátosságai a kistérségi rendszer működése szempontjából” című kutatás 10. old.
5. **Faragó László** (2006): A városokra alapozott területpolitika koncepcionális megalapozása. *Tér és Társadalom*, évf. 20. 2. szám, 83–102.

Felhasznált irodalom

- Beluszky P.–Győri R.** (2006): Ez a falu város! Avagy a városi rang adományozásának gyakorlata és következményei 1990 után. *Tér és Társadalom* 2006/2 pp. 65–82.
- European Comission** (2005): Kohéziós politika és városok: a városok hozzájárulása a régiók növekedéséhez és foglalkoztatási helyzetéhez. COM (2005) <http://ec.europa.eu>
- Erdei Ferenc** (1972): Város és vidéke. Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest.
- European Commission** (2006): Thematic Strategy on the Urban Enviroment. COM (2006). Elérhető: <http://ec.europa.eu/>
- European Commission** (2005): Kohéziós politika és városok: a városok hozzájárulása a régiók növekedéséhez és foglalkoztatási helyzetéhez. COM (2005) Elérhető: <http://ec.europa.eu/>
- European Spatial Planning Observation Network (ESPON)** (2007): Esettanulmány városi feladatellátásról. (Study on Urban Functions). ESPON 1.4.3 Program, elérhető: http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/261/420/file_1448/tender_1.4.3.pdf
- Faragó László** (1985): A vonzáskörzetek gazdasági és közigazgatási kérdései. Pécs: MTA RKK, 320 p. (Közlemények 32.) Társzerk.: Hrubí L.
- Faragó László** (2005): A jövőalkotás társadalomtechnikája. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 240 p.
- Faragó László** (2006): A városokra alapozott területpolitika koncepcionális megalapozása. *Tér és Társadalom*, évf. 20. 2. szám, 83–102.
- Horváth M. Tamás** (szerk.) (2004): A regionális politika közigazgatási feltételei. Variációk az uniós csatlakozás küszöbén. BM IDEA Program, MKI.
- Ivancsics, I.** (2006): Az államigazgatási feladatok kistérségi ellátásának hatása a területi államigazgatási szervekre. IDEA tanulmány.
- METREX** (2005): Towards a Polycentric Metropolitan Europe (Egy policentrikus metropoliszi Európa felé), Interim Report on the PolyMETREX Plus Project, Glasgow: METREX The Network of European Metropolitan Regions and Areas, elérhető: http://www.eurometrex.org/Docs/PolyMETREX/Interim/EN_PolyMETREXplus_interim_report.pdf
- Németh, J.** (szerk.) (2005): Kistérségi Tervezési Módszertan. IDEA 2005.
- Schneider, G.** (2006): A városi és rurális kistérség fogalmának a meghatározása. A nagyvárosi kistérségek integrált feladatai. IDEA 2006
- URBACT** (2007): Prezentációs broszúra. Elérhető: http://urbact.eu/fileadmin/corporate/pdf/PresentationBrochure_EN_Jan08.pdf
- Orova, M.** (2006): A helyi önkormányzati együttműködések, társulások az Európai Unió tagállamaiban. Kézirat.
- Péteri G.** (2006): Hogyan csináljunk közigazgatási reformot? Dániai tanulságok Magyarország számára. In: **Vigvári A.** (szerk.) (2006): Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. IDEA, MKI, TÖOSZ. 11–44. o.
- Verebélyi I** (2000): Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció Magyar Közigazgatás. 9–11. szám.
- Vigvári András** (szerk.) (2008): Esettanulmány I. „A nagyváros és környéke területpolitikai sajátosságai a kistérségi rendszer működése szempontjából” című kutatás. http://www.localmonitoring.eu/pub/nagyvaros_zaras_pdf/02_esettanulmanyok/01_elmelet/Esettanulmany_I.pdf